

Bundesamt für Veterinärwesen
Frau Ingrid Kohler
Schwarzburgstrasse 155
3003 Bern

Zürich, 18. Februar 2013

Stellungnahme zum unerlässlichen Mass von Tierversuchen gemäss Art. 17 TSchG

Sehr geehrte Frau Kohler, sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur tierversuchsrechtlichen Definition des unerlässlichen Masses. Die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) begrüsst die Bemühungen des BVET, sich inhaltlich mit diesem massgeblichen Kernbegriff zu befassen, und hofft, dass der Respektierung des unerlässlichen Masses in der Bewilligungspraxis inskünftig grössere Aufmerksamkeit zuteilwird.

Der massive Anstieg an Tierversuchsgesuchen insbesondere der höheren Schweregradstufen, der in den Tierversuchskommissionen (allen voran Zürich) zu verzeichnen ist, widerspricht der gewollten Abkehr vom Tierversuchsmodell diametral und lässt starke Zweifel an der Beachtung des rechtlich vorgeschriebenen unerlässlichen Masses aufkommen. Gerade im Bereich der Grundlagenforschung ist eine scharfe Trennung zwischen Erlässlichkeit und Unerlässlichkeit kaum möglich. Den Bewilligungsbehörden kommt hier zwar ein gewisser Ermessensspielraum zu, doch wird eine Gesuchsablehnung aufgrund nicht nachgewiesener (aber auch nicht zweifelsfrei ausgeschlossener) Unerlässlichkeit mit Sicherheit von den Antragstellern angefochten. Um solche Rechtsstreitigkeiten zu verhindern oder um den Forschungsplatz Schweiz nicht zu gefährden, wird der Antrag im Zweifelsfall bewilligt. Statt

der Erbringung eines eindeutigen Nachweises der Unerlässlichkeit verlangen die Bewilligungsbehörden lediglich, dass diese glaubhaft gemacht wird. Diese Praxis widerspricht aus Sicht der TIR klar der dem Art. 17 TSchG vom Gesetzgeber zugeordneten Rolle.

Rechtsgrundlage und Funktion von Art. 17 TSchG

Weitgehend unbestritten ist die Ansicht, dass Experimente an lebenden Tieren ein erhebliches Tierschutzproblem darstellen und daher nach Möglichkeit zu vermeiden sind. In der Überzeugung, dass ein gewisses Mass an Tierversuchen aktuell unverzichtbar ist, hat der Gesetzgeber eine Regelung geschaffen, deren Zweck es ist, Tierexperimente auf das niedrigstmögliche Niveau zurückzubinden. Mit der Bestimmung des "unerlässlichen Masses" in Art. 17 TSchG (bzw. bereits unter alter Gesetzgebung in Art. 13 Abs. 1 aTSchG) wurde eine starke, wenn auch objektiv nicht immer zweifelsfrei bestimmbare Schranke für Tierversuche geschaffen.

Terminologie

Terminologisch sind in der Literatur verschiedene Konzepte gebräuchlich. Um Missverständnisse weitgehend zu vermeiden, sei an dieser Stelle kurz das von der TIR verwendete juristische Begriffskonzept dargelegt:

Unterschieden wird in der Literatur sinnvollerweise zwischen der Unerlässlichkeit des Tierversuchs als *Mittel* (instrumentale Unerlässlichkeit) einerseits und der Unerlässlichkeit des Tierversuchszwecks (finale Unerlässlichkeit) andererseits. Diese zweiteilige Unerlässlichkeit umfasst alle drei Stufen der verwaltungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprüfung. Eignung und Erforderlichkeit von Tierversuchen sind somit als instrumentale Unerlässlichkeit darzulegen, während die Prüfung der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, die eigentliche Güterabwägung, als Nachweis der finalen Unerlässlichkeit vorgenommen werden muss.

Festzuhalten ist überdies, dass bereits im Wortlaut von Art. 17 TSchG eine sprachliche Schwierigkeit zu überwinden ist: Wird die Würde von Tieren gemäss der Begriffsdefinition in Art. 3 lit. a TSchG *missachtet* – konkret: wird eine Belastung nicht durch überwiegende Interessen aufgewogen – so darf der Tierversuch nicht stattfinden. Eine Beschränkung auf ein unerlässliches Mass erübrigt sich somit. Dies umso mehr, als für Tierversuche in Art. 19 Abs. 4 TSchG ausdrücklich die Durchführung einer Güterabwägung vorgeschrieben ist, mit-

tels derer die Belastungsfaktoren gegen den durch den Versuch angestrebten Kenntnisgewinn abzuwägen sind. Unverhältnismässige Tierversuche, also solche, in deren Rahmen die Tierwürde missachtet wird, können daher gar nicht bewilligungsfähig sein. Im Gegensatz zum Tierschutzgesetz verwendet das Gentechnikgesetz eine schlüssige Terminologie: Die Würde der Kreatur darf bei gentechnischen Veränderungen am pflanzlichen oder tierlichen Erbmateriale keinesfalls missachtet werden. Folglich ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Würdemissachtung vorliegt.

Der Terminus "unerlässlich" geht im Übrigen weiter als der Begriff "notwendig". Insofern sind belastende Tierexperimente als ultima-ratio-Massnahme zu verstehen.

Vorgehen bei der Untersuchung des unerlässlichen Masses

Konkret ist für jeden Versuchsantrag zu prüfen, ob der angestrebte Versuchszweck tatsächlich unerlässlich ist. Hierfür muss das Versuchsziel nachweislich einem der in Art. 137 Abs. 1 TSchV abschliessend aufgezählten Nutzungsinteressen entsprechen. Gleichzeitig darf kein unzulässiger Versuchszweck nach Art. 138 TSchV verfolgt werden. Im Rahmen der instrumentellen Unerlässlichkeitsprüfung ist zu klären, ob das zur Frage stehende Versuchsprojekt geeignet und erforderlich ist, das anvisierte Versuchsziel zu erreichen. Dabei ist sowohl das Fehlen von Alternativmethoden nachzuweisen als auch zu belegen, dass die für das Forschungsprojekt verwendete Versuchsmethode zur Gewinnung der angestrebten Erkenntnis tauglich ist. Schliesslich muss mittels einer Güterabwägung sichergestellt werden, dass ein zur Zweckerreichung grundsätzlich geeigneter und erforderlicher Tierversuch nicht unangemessen ist.

Kritik an der geltenden Rechtslage

Insgesamt betrachtet bleibt die seit Jahren erhobene tierschützerische Kritik, wonach nicht ersichtlich ist, welchen ethischen Einschränkungen Tierversuche in der Praxis unterliegen, trotz enorm hoher Regelungsdichte bestehen. Nach wie vor fehlen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – eindeutige, kompromisslose Zweckverbote. Die Voraussetzung des unerlässlichen Masses würde entsprechende Verbote und Grenzen demgegenüber dringend erfordern.

Letztlich regeln die Normen über die unzulässigen Versuchszwecke heute vorwiegend Sachverhalte, die bereits klar durch die Unerlässlichkeitsklausel abgedeckt sind und sich daher von allein verstehen sollten. Eine griffige rechtliche Stellungnahme zur Frage, was ethisch nicht mehr zulässig ist, findet sich weder in Art. 138 TSchV noch in den übrigen Vorschriften über die Tierversuche. Die Ermittlung des unerlässlichen Masses wird durch den Gesetzgeber somit vollständig in die Verantwortung und in den Ermessensbereich der rechtsanwendenden Bewilligungsbehörde und insbesondere der sie beratenden kantonalen Tierversuchskommission gestellt.

Die Stufen der Unerlässlichkeit im Einzelnen

Begründet wird die Unerlässlichkeit in Tierversuchsanträgen in aller Regel mit der Notwendigkeit der Aufklärung von Pathomechanismen bzw. der Erforschung neuer Therapien und mangelnder Alternativmöglichkeiten zum Tiermodell. Die Unerlässlichkeit ist allerdings in enger Verknüpfung mit der Verhältnismässigkeit zu sehen, womit die Voraussetzungen aller drei Stufen der Verhältnismässigkeitsprüfung erfüllt sein müssen.

Bereits auf Ebene der **Eignung** bestehen bei Tiermodellen erhebliche Zweifel, soweit eine Übertragung der Versuchsergebnisse auf den Menschen angestrebt wird. Auch die Grundlagenforschung kann sich der Übertragbarkeitsdebatte nicht entziehen und steht genauso in der Pflicht, die Eignung von Tiermodellen zum Beispiel für die Untersuchung der in aller Regel allein symptomatisch *ähnlichen* menschlichen Erkrankungen zu belegen. **Fazit:** Aus der Sicht der TIR offenbart sich im Zusammenhang mit der Eignungsprüfung ein eigentliches Wissens- und Forschungsdefizit, das eine angemessene Beurteilung verunmöglicht. Abhilfe könnte durch systematische Untersuchungen der tierversuchsbasierten Forschung auf ihren konkreten Beitrag zur Entwicklung nützlicher Anwendungen geschaffen werden. Bislang existieren international nur wenige entsprechende Analysen. Ihre Ergebnisse ziehen die Eignung von Tierversuchen zumeist in Zweifel, wodurch zumindest weiterer Forschungsbedarf ausgewiesen ist.

Die Frage der **Erforderlichkeit** ist im Wesentlichen eine politische Frage: Der Umfang der finanziellen Mittel, die für die Etablierung von Alternativmethoden zur Verfügung gestellt werden, ist für die Verfügbarkeit tiefreier Forschungstechniken von grundlegender Bedeutung. Überdies kommt dem gesetzlichen Rahmen des Validierungsprozesses erhebliches Gewicht bei der Frage zu, inwiefern die Verwendung von Tieren erforderlich ist. Nicht zuletzt muss die Ausgangslage in der Ausbildung an den schweizerischen Universitäten dies-

bezüglich als höchst ungünstig bezeichnet werden: Bereits in frühesten Ausbildungsphasen werden Tierversuche künftigen Forschergenerationen als unverzichtbar präsentiert und Kreativität und Innovation im Hinblick auf alternative Ansätze damit weitgehend unterbunden. Vor dem Hintergrund von Art. 22 Abs. 2 TSchG kommt dem Bund hier eine grosse Verantwortung zu. **Fazit:** Aus der Sicht der TIR stellt der offensichtliche mangelnde politische Wille, angemessene Mittel zur Erforschung tierfreier Methoden zur Verfügung zu stellen und die Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Alternativen zu schaffen, ein schwerwiegendes Problem dar, das es dringend zu beheben gilt, um der Unerlässlichkeit auf Stufe der Erforderlichkeit Nachachtung zu verschaffen.

Die **Güterabwägung** letztlich, bei der die Interessen des Tieres denjenigen des Menschen gegenüber gestellt werden, wird in den Tierversuchskommissionen und bei den Bewilligungsbehörden nach Erfahrung der TIR kaum vollzogen. Tierversuchsgesuche werden im Bezug auf die Güterabwägung im Wesentlichen auf die Erfüllung der formellen Anforderungen hin untersucht. Inhaltlich wird kaum je eine tatsächliche Abwägung durchgeführt. Sofern der Gesuchsteller einen Beitrag zur Lösung eines medizinischen Problems in Aussicht stellt, sind auf das Tierleid bezogene Einwände per se unterlegen. Die Verhältnismässigkeit wird damit stillschweigend als gegeben betrachtet, sofern menschliche Gesundheitsinteressen zur Diskussion stehen – dies weitgehend ohne Differenzierung ihrer Art und Ursache. Eine Diskussion innerhalb der Tierversuchskommission als dem hierfür geschaffenen Gremium ist faktisch nicht möglich, nicht zuletzt aufgrund der einseitigen Gremienzusammensetzung. Unberücksichtigt bleiben dabei nach Erfahrung der TIR auch die oft erheblichen Zweifel auf Ebene der Eignung und der Erforderlichkeit bei der Gewichtung der Interessen in der Güterabwägung.

Diese Praxis missachtet vollumfänglich den stark gestiegenen Stellenwert von Tieren in der Gesellschaft und das rechtmässig verankerte Verbot ihrer übermässigen Instrumentalisierung. Unerfüllt bleibt damit in zahlreichen Fällen auch das Erfordernis des Art. 3 lit. a TSchG, wonach ein *überwiegendes* Interesse zur Rechtfertigung von Belastungen erforderlich ist. **Fazit:** Im Bereich der Güterabwägung werden die gesetzlichen Anforderungen in der Praxis nicht erfüllt. Es besteht eine eigentliche Vollzugslücke, die nur mittels Schulung aller im Bewilligungsprozess Involvierten (Forscher, Tierschutzbeauftragte tierversuchsdurchführender Institutionen, Tierversuchskommissionen, Bewilligungsbehörden) behoben werden kann.

Aufgrund ihrer Erfahrungen in der Tierversuchskommission Zürich, ihrer langjährigen rechtlichen Auseinandersetzung mit dem Thema und der jährlichen Bundesstatistik zu Tierversuchen ist die TIR der Ansicht, dass dem gesetzlich tief verwurzelten Unerlässlichkeitserfordernis bislang eindeutig ungenügend Rechnung getragen wird. Sie hofft, dass die beträchtlichen Mängel vom BVET erkannt und behoben werden.

Freundliche Grüsse,

Stiftung für das Tier im Recht (TIR)



lic. iur. Vanessa Gerritsen
Stv. Geschäftsleiterin



lic. iur. Andreas Rüttimann
Rechtswissenschaftlicher Mitarbeiter